

**Pontificia Universidad Católica del Perú**  
**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público**

**La naturaleza jurídica de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el marco de las comunicaciones individuales**

**Trabajo Académico para optar por el título de Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público**

**AUTORA**

Gabriela Carolina Chávez Albuja

**ASESORA**

Elvira Méndez Chang

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20101948

**2019**

## RESUMEN

La presente publicación se realiza en el marco de la incertidumbre existente respecto del trato que se le debe dar a las recomendaciones adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. A la fecha, el Perú ha sido llevado ante el referido Comité solo en una oportunidad, el caso referido a L.C. y la negativa de aplicar el aborto terapéutico. En esa oportunidad, el Comité determinó que el Perú violó los derechos humanos de L.C. Si bien es el único caso visto por el Comité antedicho, al Estado peruano le tomó aproximadamente seis años dar cumplimiento parcial a las recomendaciones emitidas. Durante esos años, las víctimas (L.C. y su madre) han continuado buscando insistentemente el cumplimiento de las reparaciones sugeridas por el Comité, lo que hizo que el propio Estado se cuestione sobre la obligatoriedad del cumplimiento de las mismas. Como resultado se obtuvieron dos opiniones oficiales, el primero, por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, el segundo, por el Poder Judicial, ambas entidades concluyeron que las referidas recomendaciones son vinculantes. No obstante, considero que no existe fundamento jurídico para tal afirmación y que, en su lugar, lo que es vinculante no son las recomendaciones, consideradas como fuente auxiliar (doctrina), sino más bien la Convención en sí misma puesto que ha sido ratificada soberanamente por el Estado peruano.

## CONTENIDO

1. Introducción.....	4
2. La Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer – CEDAW.....	5
2.1. El Comité CEDAW.....	6
2.2. Funciones del Comité CEDAW.....	8
2.3. Recomendaciones del Comité derivadas de comunicaciones individuales.	15
3. Situación de las recomendaciones del Comité CEDAW en los Estados Partes de la Convención en el marco de las comunicaciones individuales.....	17
4. Las recomendaciones del Comité CEDAW en el Perú.....	25
a. Posición del Poder Ejecutivo: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y Ministerio de Salud (MINSA).....	25
b. Posición del Poder Judicial.....	28
c. Posición personal.....	29
5. Conclusiones.....	33
6. Bibliografía.....	35

## 1. Introducción

El presente artículo se realiza en el contexto actual de falta de consenso respecto a la naturaleza jurídica de las recomendaciones adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, el Comité o Comité CEDAW), en el marco de las comunicaciones individuales presentadas por personas que consideran haber sido afectadas en los derechos recogidos en la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (en adelante “Convención” o “CEDAW” por sus siglas en inglés).

En ese sentido, nos preguntamos si las recomendaciones adoptadas por el Comité CEDAW son de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano. Para lo cual se debe tener en cuenta que el Perú, a la fecha, solo cuenta con un dictamen adoptado por el Comité, con fecha 17 de octubre de 2011: el caso L.C. c. Perú. No obstante, el cumplimiento de las recomendaciones recogidas en el antedicho dictamen ha sido, a la fecha, parcial, lo cual genera preocupación e incertidumbre no solo a las víctimas sino a la totalidad de la población.

El Comité tiene el mandato de supervisar el cumplimiento de la Convención y en caso de inobservancia de dicho instrumento, abre la posibilidad de recibir comunicaciones individuales por parte de las presuntas víctimas. Como resulta del examen de dichas comunicaciones, el Comité podrá adoptar dictámenes los cuales podrán contener recomendaciones para el Estados demandando. Dichas recomendaciones vinculan al Estado no *per se* sino por ser una construcción argumentativa y llenar de contenido lo que está en el tratado primigenio, es decir en la Convención CEDAW.

A fin de argumentar dicha posición, se va a ahondar en lo referente a la Convención CEDAW. En primer lugar, se desarrollará qué es el Comité y qué funciones tiene, así como qué son y qué abarcan las recomendaciones del Comité derivadas de las comunicaciones individuales. En segundo lugar, de examinará a situación actual de las recomendaciones del Comité CEDAW y, en particular, en el Estado peruano. En tercer lugar, las distintas posiciones en el ámbito interno sobre lo que son las recomendaciones, así como la posición personal para, finalmente, llegar a las conclusiones.

## **2. La Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer - CEDAW**

La Convención CEDAW fue adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor general el 3 de septiembre de 1981, luego de haber sido ratificada por 20 Estados. A la fecha, la CEDAW ha sido ratificada por 188 países y es el segundo instrumento internacional más ratificado por los Estados miembros de la ONU<sup>1</sup>.

Por su parte, el Estado peruano ratificó la Convención el 13 de setiembre de 1982 y entró en vigor interno el 13 de octubre de 1981<sup>2</sup>. La Convención integra obligaciones respecto a los tres deberes a cargo de los Estados en materia de derechos humanos: el deber de respetar, de proteger y de hacer efectivos los derechos humanos<sup>3</sup>. De no cumplir con dichas obligaciones el Estado Parte estaría violando lo contenido en la Convención.

De esta manera, la CEDAW constituye un instrumento especializado dirigido concretamente a eliminar la discriminación contra mujeres y niñas en todos los ámbitos:

“Provee un marco obligatorio de cumplimiento para los países que la han ratificado para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y estipula que los Estados Parte deben incorporar la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas y acciones con el fin de garantizar la igualdad de trato, es decir, que no exista discriminación directa ni indirecta de la mujer, así como mejorar la situación de facto de la mujer, promoviendo la igualdad sustantiva o la igualdad de resultados.”<sup>4</sup>

Por otro lado, en el año 1993, al término de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, la Asamblea General de la ONU nombró a un Relator Especial a fin de que informe sobre la situación de la mujer y presente recomendaciones dirigidas a erradicar la violencia basada en género<sup>5</sup>. En su primer informe, el Relator

---

<sup>1</sup> ONU MUJERES-MÉXICO. “Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)”. Enlace: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw#view>. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019.

<sup>2</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (America del Sur, Oficina Regional). “ACNUDH Perú”. Enlace: <https://acnudh.org/peru/>. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019.

<sup>3</sup> ONU MUJERES-MÉXICO. Op. Cit.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ, Jäckeline y AMNISTÍA INTERNACIONAL. “Protección de los derechos de la mujer: Protocolo Facultativo CEDAW”. Enlace: <https://www.amnistia.org/ve/blog/2018/04/5683/proteccion-de-los-derechos-de-la-mujer-protocolo-facultativo-cedaw>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

Especial recomendó crear un mecanismo que permitiera a las víctimas de violencia de género interponer un recurso ante un organismo internacional, una vez agotada la vía interna<sup>6</sup>.

De esa forma se logró un consenso y compromiso por parte de la comunidad internacional de estudiar la necesidad de un Protocolo Facultativo a fin de contar con mecanismos de denuncia e investigación en el marco de la CEDAW. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (en adelante “Protocolo Facultativo”) fue adoptado por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

El Protocolo Facultativo entró en vigor general el 22 de diciembre de 2000. Por su lado, el Estado peruano ratificó dicho instrumento internacional el 9 de abril de 2001, entrando en vigor para el Perú el 10 de julio de 2001. Es importante señalar que es a partir del mencionado Protocolo Facultativo que se establecieron procedimientos en el marco del sistema universal de protección de derecho humanos para defender y proteger los derechos de las mujeres y niñas reconocidos por la Convención.

## **2.1. El Comité CEDAW**

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas (en adelante Comité o Comité CEDAW) se constituyó en virtud del artículo 17 de la Convención. En particular, el primer inciso del artículo mencionado refiere lo siguiente:

“1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto (...) de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención (...)”<sup>7</sup>. [El énfasis es propio]

El Comité CEDAW es “el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de

---

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ, Jäckeline y AMNISTÍA INTERNACIONAL. Op. Cit.

<sup>7</sup> CEDAW, inciso 1, artículo 17.

discriminación contra la Mujer por sus Estados Parte”<sup>8</sup>. El término “expertos independientes” significa que las y los expertos que componen el Comité realizan sus funciones a título personal<sup>9</sup> y no representan a ninguno de los Estados partes, incluso si éstos propusieron su candidatura<sup>10</sup>.

Es importante señalar que, en dicha elección, se tiene en consideración “una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos”<sup>11</sup>. La Convención no hace referencia alguna al balance de género requerido en la composición del Comité. No obstante, del periodo vigente, solo son dos los expertos y veintiún las expertas. Mención importante merece la abogada peruana Gladys Acosta Vargas<sup>12</sup>, quien además de formar parte del Comité, es una de las tres vicepresidentas.

La elección se realizará en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá una carta a los Estados Partes para dicho fin. El quorum para proceder a la elección es de dos tercios del total de Estados Partes y serán elegidos por un periodo de cuatro años existiendo la posibilidad de reelección<sup>13</sup>. Asimismo, en virtud del artículo 20 de la Convención, el Comité deberá reunirse una vez al año por un período que no exceda de las dos semanas<sup>14</sup>.

Asimismo, cabe precisar que, de acuerdo al artículo 16 del Reglamento del Comité, de los veintitrés expertos se elegirán a los siguientes funcionarios que conformarán la Mesa del Comité: una Presidencia, tres Vicepresidencias y una Relatoría. Dichos funcionarios o titulares designados van a desempeñar sus funciones durante dos años teniendo en consideración una representación geográfica equitativa.

---

<sup>8</sup> FUNDACIÓN ACCIÓN PRO DERECHOS HUMANOS. “Herramientas para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de Naciones Unidas”. Enlace: <https://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteEliminacionDiscriminacionContraMujer-CEDAW.htm>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

<sup>9</sup> CEDAW, inciso 2, artículo 17.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> CEDAW, inciso 1, artículo 17.

<sup>12</sup> La abogada peruana Gladys Acosta Vargas es la actual vicepresidenta del Comité cuyas funciones expiran el 31 de diciembre de 2022. Información extraída de la página web oficial del Comité CEDAW. Link: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Membership.aspx>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

<sup>13</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Miembros”. Enlace: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Membership.aspx>. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019.

<sup>14</sup> CEDAW, artículo 20.

Finalmente, cabe señalar que el Comité actúa bajo parámetros impuestos por la Convención, el Protocolo Facultativo y su Reglamento. Conforme al artículo 19 de la CEDAW y al artículo 14 del Protocolo Facultativo, el Comité se obligó a elaborar su propio reglamento, por el cual enmarcaría su actuación. En 1982, durante su primer período de sesiones, el Comité elaboró su primer Reglamento. En 1995, fue revisado “a fin de incorporar las nuevas prácticas y métodos de trabajo que había adoptado hasta entonces”<sup>15</sup>. La revisión finalizó en el año 2000, siendo aprobado durante el vigesimocuarto período de sesiones del Comité en febrero del año 2001.

## **2.2. Funciones del Comité CEDAW**

Como se ha señalado, la Convención, en específico su Parte V, establece elementos que constituyen un sistema de control y supervisión de su aplicación por los Estados Partes. En otras palabras, la Convención crea un Comité con la finalidad de “examinar los progresos realizados en la aplicación de las disposiciones de la Convención”<sup>16</sup>. En ese sentido, el Protocolo Facultativo de la Convención establece que el Comité tiene mandato para realizar las siguientes funciones:

### **a. Examinar/ evaluar**

El Comité tiene la función de examinar y evaluar dos tipos de documentos a fin de supervisar que los Estados Partes están aplicando debidamente la Convención: informes emitidos por los Estados Partes (en virtud del artículo 18 de la Convención) y comunicaciones individuales o también llamadas denuncias particulares (conforme el artículo 2 del Protocolo Facultativo).

- **Informes iniciales y periódicos emitidos por los Estados Partes**

---

<sup>15</sup> GONZÁLES, Aída. “El Comité de la Convención CEDAW: un órgano de supervisión y seguimiento”, p. 2. Enlace: [https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/4\\_Otros/2.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/4_Otros/2.pdf). Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019.

<sup>16</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL. “Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre países de América Latina y el Caribe (1982-2005)”, p. 9. Enlace: <https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27403/Compilacion%20CEDAW.pdf>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.



De acuerdo al artículo 18 de la Convención, los Estados Partes tienen el deber de presentar “al Secretario General [de las Naciones Unidas] un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado de conformidad con las disposiciones de la Convención”<sup>17</sup>. El Comité tiene la función de examinar los informes, ya sean iniciales o periódicos, presentados y finalizará con la emisión de las llamadas “observaciones finales”.

Previo al examen y emisión de las observaciones finales, el Comité deberá sostener un diálogo con la delegación del Estado Parte a fin de tener mayor información y herramientas adecuadas para pronunciarse al respecto. Las observaciones finales del Comité contienen las conclusiones a las que arribaron y recomendaciones para el Estado Parte. Después de que el Comité haya examinado los informes de los Estados Partes, podrá en sus observaciones finales “incluir directrices sobre cuestiones sobre cuestiones en las que se debería centrar el siguiente informe periódico del Estado Parte”<sup>18</sup>.

En virtud del artículo 51 del Reglamento del Comité, el examen de los informes de los Estados Partes se realizará en cada periodo de sesiones. Además, el Comité también decidirá qué informe examinará en su siguiente periodo de sesiones “teniendo en cuenta la duración de dicho periodo de sesiones y los criterios relativos a la fecha de presentación y el equilibrio geográfico”<sup>19</sup>. Para dicho fin, el Comité, a través del Secretario General de las Naciones Unidas, notificará a los Estados Partes invitados a presentar su informe, quienes deberán responder en un plazo razonable.

En el caso en que un Estado Parte no respondiera una invitación para que un representante asista al periodo de sesiones en el que será examinado su informe, el Comité reprogramará el examen del informe para otro periodo de sesiones lo cual deberá ser debidamente notificado. Si el Estado Parte, después de la segunda invitación, tampoco envía un representante a la sesión dispuesta entonces “el Comité podrá proceder al examen del informe en ausencia del representante del Estado Parte”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL. Op. Cit., p. 10.

<sup>18</sup> Reglamento del Comité, inciso 1, artículo 53.

<sup>19</sup> Reglamento del Comité, inciso 1, artículo 51.

<sup>20</sup> Reglamento del Comité, artículo 54.

De acuerdo al artículo 54 del Reglamento, a fin de examinar los informes iniciales y periódicos de los Estados Partes, el Comité establece grupos de trabajo. Estos grupos de trabajo fueron creados dado la acumulación de informes por examinar y el tiempo reducido con el que contaba el Comité. Es así que los grupos de trabajo se encargan de estudiar los informes periódicos que posteriormente revisará el Comité, y, además, preparar preguntas y planteamientos para los Estados Partes, como base del examen de los informes<sup>21</sup>. El Comité deberá aprobar las observaciones finales antes de la clausura del periodo de sesiones en el que se haya examinado el informe<sup>22</sup>.

El Comité, luego de la evaluación y emisión de las observaciones finales, presentará un resumen del diálogo entre éste y el Estado Parte a la Asamblea General de las Naciones Unidas plasmado en su informe anual. El resumen será transmitido a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (en adelante ECOSOC). Cabe señalar que los informes del Comité son publicados anualmente como documento oficial de la Asamblea General.

- **Peticiones o comunicaciones individuales**

El Protocolo Facultativo de la Convención, en vigor desde el 22 de diciembre de 2000, establece el procedimiento de peticiones o comunicaciones individuales, recogido en los artículos del 1 al 7. Este procedimiento permitió que las personas o grupos de personas puedan presentar ante el Comité quejas por violaciones de derechos humanos reconocidos por la Convención. Por tanto, todo Estado que haya ratificado el Protocolo Facultativo reconoce la competencia del Comité para “recibir y considerar las comunicaciones presentadas”<sup>23</sup> bajo determinados requisitos.

Para que el Comité atienda dichas peticiones, se ha establecido un procedimiento que inicia con la transmisión de las comunicaciones que se hayan presentado al Comité por parte del Secretario General<sup>24</sup>. Recibidas las comunicaciones, en primer lugar, el Comité examinará la admisibilidad de las mencionadas comunicaciones teniendo como parámetro lo establecido en el artículo 2 del Protocolo Facultativo:

“Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ, Aída. Op. Cit., p. 3.

<sup>22</sup> Reglamento del Comité, inciso 2, artículo 53.

<sup>23</sup> Protocolo Facultativo, artículo 1.

<sup>24</sup> Reglamento del Comité, inciso 1, artículo 56.

una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.” [El énfasis es propio]

Cabe precisar que el Comité no recibirá una comunicación si se refiere a un Estado que no es Estado Parte del Protocolo, si no se presentó por escrito o si se presentó pero de manera anónima<sup>25</sup>. Además, en caso que existan dudas o imprecisión en ciertos puntos de la comunicación para examinar la cuestión de la admisibilidad, el Comité, a través del Secretario General, podrá solicitar aclaraciones o información adicional al autor o autora de la comunicación, quien tendrá un plazo para presentar la información solicitada<sup>26</sup>.

Para examinar las comunicaciones, el Comité podrá establecer uno o más grupos de trabajo los cuales deberán estar compuestos por un máximo de cinco de sus miembros<sup>27</sup>. Además, el Comité también podrá nombrar a uno o más relatores para que asistan al Comité. Cabe señalar que, conforme al inciso 3 del artículo 62 del Reglamento del Comité, las sesiones de trabajo de los grupos de trabajo deberán ceñirse a lo establecido en el reglamento antedicho.

Cuando las partes, tanto el autor o autora de la comunicación como el Estado Parte interesado, “hayan presentado información relacionada tanto con la admisibilidad como con el fondo de una comunicación, o cuando ya se haya adoptado una decisión sobre la admisibilidad y las partes presentado información sobre el fondo de dicha comunicación, el Comité examinará la comunicación y formulará sus observaciones al respecto (...)”<sup>28</sup>.

Es otras palabras, la evaluación del fondo de las peticiones concluirá con la emisión de observaciones por parte del Comité. Dichas observaciones deberán haber sido aprobadas por la mayoría simple del Comité y serán transmitidas a las partes por el Secretario General<sup>29</sup>. Cabe señalar que la decisión del Comité se vislumbrará en un

---

<sup>25</sup> Reglamento del Comité, inciso 3, artículo 56.

<sup>26</sup> Reglamento del Comité, incisos 1 y 2, artículo 58.

<sup>27</sup> Reglamento del Comité, inciso 1, artículo 62.

<sup>28</sup> Reglamento del Comité, inciso 1, artículo 72.

<sup>29</sup> Reglamento del Comité, inciso 5, artículo 72.

dictamen, el cual indicará si ha ocurrido o no una violación de la Convención por parte del Estado involucrado.

**b. Investigar violaciones graves o sistemáticas de los derechos reconocidos en la Convención**

En el marco de los artículos 8 y 9 del Protocolo Facultativo de la Convención, el Comité podrá iniciar una investigación sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos de la mujer, la cual puede incluir visitas al territorio del Estado Parte interesado, mediando su consentimiento; es decir, previa justificación y con el consentimiento del Estado Parte, el Comité podrá recoger información a través de una visita al territorio del Estado interesado.

El procedimiento de investigación permite al Comité responder a violaciones graves que se produzcan en el territorio de un Estado Parte, por lo que en el transcurso, es el Estado Parte el encargado y responsable de responder a dichas investigaciones y de colaborar con el examen de la información. El inciso 2 del artículo 8 del Protocolo Facultativo señala que el Estado Parte interesado, tiene la obligación de brindar la mayor cantidad de información cierta que esté a su disposición.

De acuerdo inciso 1 del artículo 8 del Protocolo Facultativo que “[s]i el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información (...)” [énfasis propio]. En ese sentido, es el Comité el encargado de determinar si ejecuta o no una investigación teniendo en cuenta la información fidedigna que tenga en su poder.

Cuando el Comité verifique que la información revele violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos contenidos en la Convención, encargará a uno o más miembros que examine e investigue la situación para que posteriormente presente un informe al Comité. Como resultado de la investigación, el Comité transmitirá al Estado Parte las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes.

Todo este procedimiento correspondiente a la investigación de casos tendrá carácter confidencial y se solicitará la colaboración del Estado Parte en todas sus etapas. Se

debe tomar en cuenta que este procedimiento sólo resulta aplicable a los Estados Partes del Protocolo Facultativo de la Convención.

### **c. Emitir recomendaciones**

Las recomendaciones son sugerencias que han sido adoptadas previa evaluación del examen de una comunicación individual y de la respuesta del Estado demandado ante dicha comunicación. Las recomendaciones son adoptadas por el Comité a fin de orientar al Estado demandado y que este, a su vez, las emplee como guía en el ámbito interno para que pueda volver al camino de la aplicación correcta de la Convención CEDAW. Además, el Estado está obligado a informar al Comité, en un plazo de seis meses, sobre las medidas que ha tomado para aplicar efectivamente dichas recomendaciones<sup>30</sup>.

El Comité, conforme al artículo 52 de su Reglamento, podrá emitir dos tipos de recomendaciones en el marco de los informes de los Estados Partes. En primer lugar, las recomendaciones finales, las cuales son sugerencias o recomendaciones dirigidas directamente al Estado Parte interesado luego de haber examinado su informe inicial o periódico, alguna investigación o comunicaciones individuales. En segundo lugar, las recomendaciones del Comité dirigidas a órganos independientes de los Estados Partes pero que, sin embargo, tienen relación con lo examinado.

Además, en virtud del artículo 21 de la Convención, existe un tercer tipo de recomendaciones. El Comité también tiene la función de emitir las llamadas Recomendaciones Generales que surgen después de haber revisado los informes iniciales o periódicos de los Estados Partes. A partir de ello, el Comité puede “detectar patrones de violación de los derechos de las mujeres que se repiten en distintas partes del mundo”<sup>31</sup>.

Desde el primero adoptado en el año 1986 a la fecha, el Comité ha adoptado veinticinco Recomendaciones Generales. Las Recomendaciones Generales detallan información sobre la forma en el que se podría cometer violaciones de los derechos

---

<sup>30</sup> Protocolo Facultativo, inciso 2, artículo 6.

<sup>31</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO, UNIFEM, PNUD. “Manual: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo CEDAW”, p. 149. Link: <https://www.te.gob.mx/transparencia/media/files/c2c3a9e4e13b788.pdf>. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

reconocidos en la Convención y, además, recomienda tomar tener en consideración ciertas pautas para crear, modificar o derogar leyes o políticas públicas para cumplir de manera óptima de la Convención<sup>32</sup>.

Dado que el presente trabajo de investigación se va a enfocar en el primer tipo de recomendaciones (recomendaciones finales) derivadas en específico de comunicaciones individuales, es importante precisar que, a la fecha, el Comité ha adoptado treinta y tres Decisiones Finales como respuesta a comunicaciones individuales<sup>33</sup>. De las cuales, en su mayoría, contienen Recomendaciones Finales dirigidas directamente a los Estados interesados.

#### **d. Hacer seguimiento de las observaciones del Comité**

Como ya se había señalado, el inciso 2 del artículo 6 del Protocolo Facultativo reconoce la función del Comité de dar seguimiento a las recomendaciones adoptadas en el marco de comunicaciones individuales. Para ese fin, los Estados tienen la obligación de, en un plazo de seis meses, dar a conocer al Comité sobre las acciones que haya tomado respecto a las recomendaciones recibidas.

Adicionalmente, en virtud del artículo 9 del Protocolo Facultativo, el Comité podrá dar seguimiento a los esfuerzos realizados por los Estados Partes al concluir una investigación. El Comité también invitará al Estado Parte a que en su informe periódico desarrolle, conforme al artículo 18 de la Convención, “información sobre la evolución de las medidas adoptadas en respuesta a las conclusiones, observaciones y recomendaciones del Comité”<sup>34</sup>.

Asimismo, de acuerdo al artículo 73 del Reglamento del Comité, el Comité podrá hacer seguimiento de las observaciones derivadas de una comunicación. Para ello designará un relator o un grupo de trabajo que verificará las medidas adoptadas por el Estado Parte. El Estado Parte interesado deberá enviar, en un plazo de seis meses, al Comité “una respuesta por escrito que incluirá cualquier información sobre las

---

<sup>32</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO, UNIFEM, PNUD. Op. Cit.

<sup>33</sup> Esta información ha sido obtenida de la página web oficial del Comité CEDAW y será desarrollada posteriormente en el punto 3 de la presente publicación: “Efectos de las recomendaciones del Comité CEDAW en los Estados Partes de la Convención en el marco de las comunicaciones individuales”. Enlace de la página web: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/pages/cedawindex.aspx>

<sup>34</sup> CEDAW, artículo 18.

medidas adoptadas en respuesta a las observaciones y recomendaciones del Comité”<sup>35</sup>.

Para efectos de la presente investigación, es importante precisar la función del Comité CEDAW y desarrollar más a fondo sus recomendaciones en el marco de las comunicaciones individuales; ello se hará a continuación.

### **2.3. Recomendaciones del Comité derivadas de comunicaciones individuales**

Las comunicaciones individuales al ser admitidas y posteriormente examinadas por el Comité generan pronunciamientos por parte del Comité llamados “dictámenes”. Dichos dictámenes, en caso se haya advertido el incumplimiento por parte del Estado de una obligación contenida en la Convención, pueden contener recomendaciones del Comité para el Estado Parte interesado. Las recomendaciones tienen el propósito de poner fin a la situación y reparar a la víctima o a sus familiares. Además, está dirigida a evitar que se repita una situación similar.

En otras palabras, después de recibir y examinar una comunicación individual, el Comité CEDAW hará llegar sus opiniones a las partes interesadas: al Estado Parte y a la posible víctima. En el caso en el que el Comité considere que el Estado Parte efectivamente es responsable de las violaciones que se alega por el autor de la comunicación, emitirá recomendaciones al Estado Parte interesado a fin de orientarlo a progresar en el logro de los objetivos emanados del tratado<sup>36</sup>.

Existen dos tipos de recomendaciones: (i) las que tienen un fin restitutivo directo para la víctima, es decir, un beneficio para la víctima y (ii) las de carácter colectivo que, por tanto, benefician a toda la sociedad. En las recomendaciones del primer grupo están las reparaciones, indemnizaciones y la rehabilitación en salud ya sea para la víctima o para los familiares de la misma. Además el Comité podrá exhortar al Estado a que haga lo posible para reponer a la víctima a la condición en que hubiera estado de no haber ocurrido la violación<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Reglamento del Comité, inciso 1, artículo 73.

<sup>36</sup> FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM) REGIÓN ANDINA. “CEDAW en 10 minutos”, p. 33. Información encontrada en: [http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/cedaw\\_10\\_minutos.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/cedaw_10_minutos.pdf). Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

<sup>37</sup> Ídem.

Respecto a las recomendaciones del segundo grupo, las cuales benefician a toda la sociedad, están, por ejemplo, las medidas tomadas por el Estado a través de la implementación de normativa, procedimientos, mecanismos para acceder a algún servicio, entre otros.

Estas categorías no están taxativamente determinadas en ningún instrumento internacional. Lo más cercano a un consenso de los Estados sobre reparaciones es el Proyecto de Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, el cual recoge normas consuetudinarias y señala algunas categorías de reparaciones generales. Sin perjuicio de ello, dicho Proyecto es utilizado como un parámetro o guía, en tanto que el Comité ha ido variando en cuanto los tipos de medidas de reparación se refieren.

En ese sentido, es posible que el Comité disponga que el Estado Parte realice acciones determinadas y necesarias para evitar que la misma situación y/o afectación vuelva a ocurrir en el futuro a la misma o a otras personas. En general, a partir de la revisión de los dictámenes del Comité, es posible afirmar que las recomendaciones adoptadas por el mencionado órgano de tratado, en el marco de las comunicaciones individuales, pueden incluir las siguientes medidas<sup>38</sup>:

- a) **Restitución, satisfacción, indemnización, de rehabilitación en salud:** Estas son medidas de reparación y son específicas para poner fin a una violación que sigue llevándose a cabo. En caso la violación ya haya cesado, entonces se determinará a fin de resarcir a la víctima y/o a sus familiares.
- b) **Garantías de no repetición:** Medidas que prevengan la repetición de las violaciones en una situación similar a la señalada en la comunicación.
- c) **Reparaciones transformadoras:** El Estado puede proponer reformas a leyes, procedimientos y/o cambios en políticas públicas, programas y acciones que violen la Convención.

Teniendo en cuenta las medidas de reparación que el Comité puede plantear, es importante señalar que el sujeto obligado es diverso. Si bien es el Estado Parte el que

---

<sup>38</sup> FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM) REGIÓN ANDINA. Op. Cit.



recibe directamente las recomendaciones del Comité, en el ámbito interno pueden ser varios los sectores interesados y llamados a velar por el cumplimiento de dichas decisiones.

Una indemnización, por ejemplo, puede salir del presupuesto público o también de la entidad que origina el daño. Pero cuando pensamos en otro tipo de medidas ya estamos involucrando otro tipo de actores y diversos poderes del aparato estatal. Por ejemplo, se puede tener en una misma recomendación diversas medidas de reparación que involucren a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, e incluso a los Gobiernos Locales del Estado Parte interesado.

Eso es importante tener en cuenta porque cada Estado tiene su propio orden y sectores que a su vez, en el ámbito interno, tendrán sus propias dinámicas para ejecutar o aplicar las recomendaciones del Comité CEDAW. A partir de esto es que se puede entender por qué, muchas veces, es difícil para los Estados Partes cumplir con la aplicación o ejecución de las reparaciones dispuestas por el Comité. Ante ello, es fundamental identificar los problemas a los que se deberá afrontar tanto el Estado Parte, llamado a aplicar las recomendaciones, como el propio Comité. Dichos problemas se desarrollarán en el siguiente punto.

Finalmente, es importante señalar que ya en la tercera etapa de los procedimientos de comunicación individual, en caso el Comité haya comprobado la violación y por tanto haya exhortado al Estado a cumplir ciertas recomendaciones, el Comité puede comprobar periódicamente que las recomendaciones han sido adoptadas y aplicadas por los Estados. Este es un mecanismo de seguimiento de cumplimiento de las recomendaciones. En caso el Estado Parte no haya cumplido, el Comité informará a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de su informe general<sup>39</sup>.

### **3. Situación de las recomendaciones del Comité CEDAW en los Estados Partes de la Convención en el marco de las comunicaciones individuales**

---

<sup>39</sup> ABRIL STOFFELS, Ruth. “El Comité de la CEDAW ante las comunicaciones individuales: requisitos de admisión y medidas provisionales”. En la Revista Electrónica de Estudios Internacionales de la Universidad CEU-Cardenal Herrera, Alfara del Patriarca, p. 6. Fecha de publicación 6 de diciembre de 2015. La publicación se encuentra en el siguiente enlace: <http://www.reei.org/index.php/revista/num30/notas/comite-cedaw-ante-comunicaciones-individuales-requisitos-admision-medidas-provisionales>. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

Como se ha indicado anteriormente, el Comité fue creado a partir de la necesidad de un sistema complementario de los ya existentes que vinculara únicamente a los Estados Partes de la Convención que aceptaran la competencia de dicho órgano. Este sistema de protección de derechos humanos permitió que los individuos presenten comunicaciones ante el Comité cuando existiese algún incumplimiento de la Convención por parte del Estado.

A la fecha, desde que el Comité inició sus funciones, se han registrado 139 comunicaciones individuales en total, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

<b>COMUNICACIONES REGISTRADAS POR EL COMITÉ</b> <b>(Información al 24 de enero de 2019)</b>			
Casos Registrados o pendientes			56
Admitidas pero sin Dictamen			0
Comunicaciones no admitidas			39
Comunicaciones interrumpidas			11
Decisiones finales	Violación	28	33
	No violación	5	
<b>Total</b>			<b>139</b>

Elaboración propia.

Fuente: Página web oficial del Comité CEDAW.

Del total de comunicaciones, el Comité CEDAW estableció que en 28 casos se produjo la violación de los derechos humanos contenidos en la Convención y no se evidenció violación alguna en solo 5 casos. Advertimos, además, que el Comité ha emitido decisión en 33 de las 139 comunicaciones registradas, estando a la espera o en estado

“pendiente” 56 comunicaciones individuales. Lo cual puede dar luces sobre la carga que tiene el Comité versus su capacidad, lo cual motiva la creación de grupos de trabajo como se señaló con anterioridad. Además, son solo 11 los casos que, iniciados, han sido interrumpidos.

Asimismo, son 39 los casos en los que las comunicaciones no han sido admitidas. Sobre esto, cabe indicar que el Protocolo Facultativo de la Comisión ha establecido cuáles son los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones individuales: agotamiento de los recursos internos o encontrarse dentro de las excepciones al agotamiento<sup>40</sup>, que el caso no esté pendiente o haya sido resuelto el mismo asunto por el mismo u otro órgano internacional, que no sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada (apariencia de derecho)<sup>41</sup> y que no constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación<sup>42</sup>.

Por su lado, Abril Stoffels considera que el cumplimiento de las recomendaciones adoptadas por el Comité CEDAW deriva de la publicidad de las decisiones en la Comunidad Internacional pero también de la difusión interna que hacen los propios Estados en los medios de comunicación<sup>43</sup>. Ambos elementos generan una especie de presión para el cumplimiento por parte del Estado interesado; además, se debe considerar como elemento importante las acciones activas por parte de la población civil a través de colectivos organizados o de ONGs.

No obstante, al 2015 solo se habían “cerrado formalmente cuatro casos de las dieciséis decisiones en las que el Comité [determinó] la existencia de infracciones de la CEDAW por parte de los Estados”<sup>44</sup>. Si bien el Comité continúa realizando el seguimiento “expreso y directo” de los demás casos que aún no han sido cerrados, se ha identificado dos principales tipos de problemas que impiden o dificultan la aplicación de las recomendaciones del Comité en el ámbito interno:

---

<sup>40</sup> Protocolo Facultativo, inciso 1, artículo 4.

<sup>41</sup> Protocolo Facultativo, literal c, inciso 2, artículo 4.

<sup>42</sup> Protocolo Facultativo, literal d, inciso 2, artículo 4.

<sup>43</sup> ABRIL STOFFELS, Ruth. Op Cit., p. 6.

<sup>44</sup> Ibídem, p. 7.

- **No existe seguridad sobre quién ejecuta las recomendaciones en el ámbito interno del Estado Parte interesado.** Este problema deberá verse caso a caso dependiendo del Estado Parte y del tratamiento que le den a las recomendaciones del Comité.

Por ejemplo, en el caso del Perú, si bien a partir del Decreto Legislativo 1068-2017, el encargado de ejecutar las decisiones del Comité CEDAW es el Procurador Público conjuntamente con el Procurador del sector interesado. No obstante, en la práctica sucede que los sectores se inclinan por no aceptar contribuir al mismo alegando diferentes excusas: entre ellas, que no es parte de su competencia.

En otras palabras, no hay una vía de ejecución de decisiones no jurisdiccionales que determine o enmarque la actuación de los funcionarios antedichos.

- **No hay criterios claros y preestablecidos que determinen cómo es que operará el sistema de seguimiento de cumplimiento de las recomendaciones del Comité.**

La falta de mecanismos de enforcement del sistema universal de protección de derechos humanos también genera un problema en tanto que la función de seguimiento de las decisiones del Comité, señalado anteriormente, también es deficiente.

El Estado por ser soberano, tiene obligaciones internacionales; sin embargo, el derecho internacional tiene un problema de coerción dado que no tienen herramientas adecuadas para hacer que el Estado cumpla. Tampoco hay una periodicidad ni hay criterios para saber qué se debe priorizar. En la práctica el cumplimiento lo mueven las víctimas para que los Comités activen su sistema de seguimiento.

Para efectos de la presente investigación, nos limitaremos a la situación actual de la aplicación de las recomendaciones en el Perú.

A la fecha, el Perú ha sido llevado ante el Comité CEDAW solo en una oportunidad y fue el caso relativo a L.C., una niña que a la edad de 13 años intentó suicidarse luego de haber sido víctima de abuso sexual y haber quedado embarazada como consecuencia dicha violación. El Estado peruano no contó con un servicio de salud reproductiva adecuado y, en consecuencia, cuando L.C. y su madre buscaron ayuda, no la encontró pues se le negó a la niña el acceso al aborto terapéutico, intervención clave que hubiera

permitido ser operada de la columna para evitar que quede en estado de paraplejia de por vida.

La madre de L.C. presentó una comunicación individual ante el Comité CEDAW que luego de haber realizado el examen de la misma, finalizó con un dictamen que contuvo recomendaciones para el Perú. En el marco de dichas recomendaciones, el Comité sugirió al Estado peruano que adopte diversas medidas de reparación directa para la víctima, las cuales comprendían indemnización y medidas de rehabilitación en salud para L.C. tomando en cuenta la gravedad de la violación. Adicionalmente, a modo de medidas reparación general, se instó a la no repetición.

En ese sentido, respecto a las medidas de reparación de alcance general a fin de evitar la repetición, el Comité recomendó al Estado lo siguiente:

- i. “Establecer un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico que garantice el derecho a la salud física y mental de las mujeres.
- ii. Tomar medidas para las disposiciones pertinentes de la Convención y la Recomendación General N° 24 en relación con la garantía de los derechos reproductivos en los centros de salud.
- iii. Despenalizar el aborto cuando el embarazo tenga como causa una violación o un abuso sexual.”<sup>45</sup>

Asimismo, el Comité solicitó al Perú revisar la reiterada interpretación restrictiva que se tiene respecto al aborto terapéutico. Finalmente, se instó a la publicación del dictamen junto con las recomendaciones del Comité<sup>46</sup>.

Al respecto, cabe señalar que, el Perú es uno de los Estados que tiene una ley específica para la ejecución de recomendaciones del Comité en el marco de una comunicación individual. No obstante, su normativa no ha sido suficiente en tanto sus reglas no son claras. En primer lugar, al preguntarnos ¿quién ejecuta las reparaciones en el ámbito interno?, se debe indicar que el Estado peruano, de acuerdo al artículo 1 del Decreto Supremo 014-2000/JUS exige que:

“Las decisiones, resoluciones o recomendaciones adoptadas en el marco de los procedimientos y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional, serán procesadas por el Estado de acuerdo a los principios de buena fe, fiel observancia de los tratados respectivos

---

<sup>45</sup> ALVAREZ ALVAREZ, Brenda Ibette. “L. C. vs. Perú: la batalla de una niña por acceder a la justicia reproductiva”. En “L.C. vs. Perú Memoria del litigio. La disputa jurídica por el derecho al acceso al aborto legal de las niñas víctimas de violación sexual”, p. 19. Publicación se encuentra en el siguiente enlace: <https://promsex.org/wp-content/uploads/2018/11/MemoriaLC.pdf>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>46</sup> Ídem.

y cooperación con las instancias internacionales de promoción y protección de derechos humanos.” [Énfasis propio]

Asimismo, la Ley 27775, “Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales” indica que se debe “[declarar] de interés nacional el cumplimiento de las sentencias dictadas en los procesos seguidos contra el Estado Peruano por Tribunales Internacionales constituidos por Tratados que han sido ratificados por el Perú de acuerdo con la Constitución Política”<sup>47</sup>. De esta disposición se puede apreciar que existe una clara voluntad por parte del propio Estado de que las recomendaciones del Comité sean obligatorias y deban ser cumplidas efectivamente en el ámbito nacional.

La Ley 27775 también establece que Sala en la que se agotó la vía deberá derivar el caso al Juzgado que conoció el caso y ese Juzgado tendrá el deber de ejecutar. Respecto de las medidas no indemnizatorias, donde podrían entrar las medidas simbólicas, el artículo 4 de la misma Ley señala que también debía pasar por el juez que conoció el caso. Es decir, de acuerdo a la Ley 27775, es el juez el encargado de ejecutar todas las medidas de reparación planteadas por el Comité en sus recomendaciones.

En un segundo momento, a partir del Decreto Legislativo N° 1068, Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se crea la figura del Procurador Público Supranacional a quien se le otorga, a partir de dicho instrumento normativo, la labor de defensa del Estado peruano en el ámbito internacional para instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Además, recibida la denuncia, se tiene que comunicar con la entidad que haya generado la afectación para que adopte medidas presupuestarias. Es decir mientras que la Ley 27775 es una norma específica que regula ejecución de las recomendaciones, el Decreto Legislativo N° 1068 regula defensa del Estado.

En esa línea, se señala que los Procuradores deben elaborar un plan de cumplimiento que será aprobado por el titular de la entidad que asumirá con recursos presupuestados en la entidad correspondiente la ejecución de lo dispuesto en las resoluciones jurisdiccionales nacional, extranjera o de la Corte Supranacional<sup>48</sup>. De esto se puede afirmar que la defensa la ejerce el Procurador Supranacional en los dos niveles (jurisdiccional y no jurisdiccional).

---

<sup>47</sup> Ley 27775, artículo 1.

<sup>48</sup> Decreto Legislativo 1068, inciso 6, artículo 22.

Sin embargo, de la lectura de la norma se puede desprender que solo se deben cumplir las sentencias emitidas por tribunales jurisdiccionales en tanto que solo hace mención a asumir con recursos lo dispuesto en las resoluciones jurisdiccionales, como se demuestra en el énfasis del párrafo anterior. En otras palabras, si bien establece la función del Procurador Público de preparar la defensa del Estado ante los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales; por otro lado, no se señala que, en lo referente a la ejecución, también se tome en cuenta a las recomendaciones de órganos no jurisdiccional.

Es decir, en el caso de que un juez ordene la ejecución de una medida, lo que no puede hacer es ejecutarla debido a que no le compete disponer del patrimonio público. Por lo cual, si no existe la voluntad de ejecutar por parte de los sectores competentes no se podrá realizar efectivamente. En ese contexto, es probable que el juez únicamente podrá tener incidencia en medidas de reparación judicial, es decir si la medida es por ejemplo “vuélvase a juzgar”. En ese caso, el juez podrá ordenar a otro juez la ejecución de dicha medida aunque también se deberá tener en cuenta otros elementos como las jerarquías internas.

En ese sentido, la ejecución de las medidas adoptas en las recomendaciones del Comité no tiene reglas ni criterios de adopción claros. Si bien el Perú es uno de los pocos Estados que tiene regulada la ejecución de medidas, en la práctica se realiza a través de incidencia e insistencia tanto de las víctimas como de los Procuradores en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. A la fecha, no existe una vía cierta al cual la víctima pueda recurrir y exigir el cumplimiento de las medidas recomendadas por el Comité. Es aquí donde advertimos un gran problema: no existe forma alguna de obligar al Estado a que cumpla cuando decide no hacerlo.

Actualmente, el Perú ha dado cumplimiento parcial al Dictamen del caso L.C. Una de las medidas que el Estado ha atendido es la de “establecer un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico en condiciones que protejan la salud física y mental de las mujeres (...)”. El Estado publicó, el 28 de junio de 2014, en el diario oficial El Peruano “La Guía Técnica para la estandarización del procedimiento de la Atención Integral de la gestante en la Interrupción Voluntaria por Indicación Terapéutica del Embarazo menor de 22 semanas con consentimiento informado en el marco de lo dispuesto en el artículo 119 del Código Penal” (en adelante “la Guía”).

La Guía constituye el primer instrumento emitido por el Estado peruano cuya finalidad es dar un marco jurídico a los médicos y a las mujeres gestantes que requieran acceder a un aborto terapéutico a fin de generar predecibilidad al respecto. En ese sentido, la Guía ha sido creada a fin de asegurar la atención médica de la gestante en los casos de “Interrupción Voluntaria por Indicación Terapéutica del Embarazo menor de veintidós (22) semanas con consentimiento informado, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente...”<sup>49</sup>.

No obstante, si bien el anuncio fue celebrado por el Comité, en su sesión llevada a cabo en fecha 1 de julio de 2014, afirmó que existían diversos problemas con la mencionada Guía por los posibles riesgos en su contenido que podrían dificultar el acceso al aborto legal:

“El Comité celebra la adopción de las directrices técnicas sobre el aborto terapéutico y la aprobación del plan para la prevención de los embarazos precoces. Sin embargo, teme que las dos condiciones exigidas para el aborto terapéutico, a saber, la presencia y firma de un testigo y la aprobación de una junta, puedan dificultar el acceso de las mujeres a un aborto sin riesgos.”<sup>50</sup>

Asimismo, el Estado peruano realizó el pago de la indemnización correspondiente después de una gran incertidumbre respecto a qué sector era el competente para incluir el monto de dinero en su presupuesto institucional<sup>51</sup>. También otorgó la rehabilitación física y psicológica otorgando el Sistema Integral de Salud del Estado más planes complementarios. Finalmente, la reparación simbólica, a través de disculpas públicas a L. C. y su familia por parte del entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Zevallos, fue ofrecida siete años después al Dictamen<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Resolución Ministerial N° 486-2014/MINSA. Aprueban la “Guía Técnica Nacional para la estandarización del procedimiento de la Atención Integral de la gestante en la Interrupción Voluntaria por Indicación Terapéutica del Embarazo menor de 22 semanas con consentimiento informado en el marco de lo dispuesto en el artículo 119° del Código Penal”. Link: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-la-guia-tecnica-nacional-para-la-estandarizacion-d-rm-n-486-2014minsa-1103581-1>. Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2019.

<sup>50</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú (2014), párr. 35. Enlace: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/01/CEDAW-Peru1.pdf>, 2014. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019

<sup>51</sup> GUERRERO VÁSQUEZ, ROSSINA. “L. C. vs. Perú: La salud mental y el aborto terapéutico”. En “L.C. vs. Perú Memoria del litigio. La disputa jurídica por el derecho al acceso al aborto legal de las niñas víctimas de violación sexual”, pp. 103-113. Publicación se encuentra en el siguiente enlace: <https://promsex.org/wp-content/uploads/2018/11/MemoriaLC.pdf>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>52</sup> DIARIO PERU 21. “Ministro de Justicia ofreció disculpas a menor por negarle aborto terapéutico tras violación”. Enlace: <https://peru21.pe/lima/ministro-justicia-ofrecio-disculpas-menor-negarle-aborto-terapeutico-adolescencia-446357-noticia/>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.



A la fecha, el Estado peruano ha omitido ejecutar algunas de las medidas contenidas en la recomendación del Comité en el caso L.C., una de ellas es la despenalización del aborto cuando el embarazo tenga como causa una violación o un abuso sexual. Lamentablemente, como se ha señalado con anterioridad, ante este tipo de incumplimiento el Comité no cuenta con un mecanismo para obligar al Estado a aplicar las recomendaciones adoptadas a partir de comunicaciones individuales. Optando por, como lo hizo con la emisión de la Guía, llamar la atención o manifestar su preocupación.

En las siguientes líneas se desarrollarán las distintas posiciones de los distintos sectores del Ejecutivo, así como el último pronunciamiento del Poder Judicial con motivo de la demanda en torno a la Guía Técnica Nacional para la Estandarización del Procedimiento de aborto terapéutico, el cual fue consecuencia de los casos vistos por dos de los Comités de las Naciones Unidas. La coexistencia de dichas posiciones en el Perú respecto al cumplimiento de las recomendaciones del Comité expresa las dudas que del carácter vinculante.

#### **4. Las recomendaciones del Comité CEDAW en el Perú**

Como se ha señalado, el Perú posee normativa interna para la ejecución de las recomendaciones del Comité en el marco de una comunicación individual. No obstante, dado la falta de claridad de las mismas, los sectores del Estado han venido manejando el tema de diferentes formas y partiendo desde diferentes criterios. Lo cual ha afectado la debida aplicación de las medidas de reparación recomendadas por el Comité que ha devenido en una incertidumbre no solo de la propia víctima sino incluso de los propios sectores del Estado.

Es por ese motivo que en el presente punto se desarrollarán las posiciones y debates jurídicos exteriorizados por los sectores del Estado involucrados para finalmente indicar el punto de vista de la autora.

##### **a. Posición del Poder Ejecutivo: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y Ministerio de Salud (MINSA)**

Es importante señalar que “[u]no de los debates jurídicos que se mantuvo constante antes y durante el proceso de negociación del cumplimiento de las reparaciones (...) era la obligatoriedad de cumplimiento de un pronunciamiento de un órgano de tratado”<sup>53</sup> como los el Comité CEDAW. Ante esa situación el Ministerio de Salud, a fin de efectuar el pago de la indemnización, solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos elaborar una propuesta de opinión técnica sobre el nivel de vinculatoriedad para el Estado peruano de las recomendaciones de los Comités de Naciones Unidas<sup>54</sup>.

El Ministerio de Justicia, por su parte, emitió el Informe N° 07-2015-JUS-DGDH-DAIPAN-RAR a través del cual expresó su “opinión técnica sobre el nivel de vinculatoriedad para el Estado peruano de las recomendaciones de los comités de Naciones Unidas en relación a comunicaciones individuales”<sup>55</sup>. Con lo cual daba respuesta a la solicitud presentada por el Ministerio de Salud. En el mencionado informe señaló que<sup>56</sup>:

- El Estado peruano ha reconocido la competencia del Comité para determinar la existencia o no de una violación a la Convención dado que ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención.
- El carácter vinculante de los dictámenes de los comités dimana de la obligación de los Estados Partes de actuar según el principio *pacta sunt servanda*<sup>57</sup> y el principio de buena fe<sup>58</sup>.
- El MINJUSDH recordó que el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en el Expediente N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, afirmó que dado que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos forma parte del derecho nacional es “válido, eficaz y aplicable” al interior del Estado.
- Indicó que, según lo dispuesto en el artículo 55, la cuarta disposición final de la Constitución Política y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal

---

<sup>53</sup> ALVAREZ ALVAREZ, Brenda Ibette. Op. Cit., p. 41.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. “Informe N° 07-2015-JUS-DGDH-DAIPAN-RAR, opinión técnica sobre el nivel de vinculatoriedad para el Estado peruano de las recomendaciones de los comités de Naciones Unidas en relación a comunicaciones individuales”. De fecha 06 de marzo de 2015.

<sup>56</sup> Para desarrollar los siguientes puntos se ha tomado como base la publicación de Brenda Ibette Álvarez Álvarez “L. C. vs. Perú: la batalla de una niña por acceder a la justicia reproductiva”, p. 42 y la publicación del profesor José Antonio Burneo Labrín y Liliana Andrea Luque Armestar, “La vinculatoriedad de las decisiones emitidas por los órganos de tratados de derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas: caso L.C. vs. Perú ante el Comité CEDAW”.

<sup>57</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del año 1969, artículo 26.

<sup>58</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del año 1969, inciso 1, artículo 31.

Constitucional, las disposiciones establecidas en los tratados se integran automáticamente al derecho interno a través de su ratificación. Por ese motivo, las recomendaciones del Comité CEDAW tienen eficacia y efectividad plena ante todas las instancias nacionales.

- La Corte IDH en el caso Loayza Tamayo sostuvo que los Estados Parte “tienen la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la CIDH”<sup>59</sup>. De este modo el MINJUSDH afirma que la Corte IDH ha otorgado a la validez a las recomendaciones de un órgano de tratado y que éstas vinculan a todos los poderes públicos internos.

No obstante, en este último punto, cabe señalar que el MINJUSDH parecería no haber tenido en cuenta que validez y vinculación no son sinónimos. No hay discusión sobre que el Comité CEDAW pueda adoptar dictámenes que contengan recomendaciones para los Estados; lo que se está discutiendo es si las mismas obligan o no a los Estados. Además, de la forma en la que ha sido señalado por el MINJUSDH, parecería que la Corte IDH es la que otorga validez a las recomendaciones lo cual, como se ha señalado previamente, no es correcto afirmar.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia se refirió a la naturaleza jurídica de las decisiones del Comité. Apunta a que los Dictámenes son constataciones de los Comités sobre la existencia de las violaciones alegadas por el autor de la comunicación para el cual, de ser afirmativo, se establecerá el medio de reparación idóneo<sup>60</sup>. Afirmó que dichos Dictámenes tienen características de una decisión judicial dado que cumple con todas las garantías del debido proceso. Por lo que “transforma una obligación genérica en una concreta y específica, que resulta en la violación permanente de un derecho sustantivo”<sup>61</sup>.

Finalmente, el MINJUSDH concluyó en dicho Informe que las decisiones emitidas por el Comité CEDAW tienen naturaleza cuasi jurisdiccional y además tienen vocación de exigibilidad en el ordenamiento jurídico interno al advertir que, conforme a lo señalado por la Corte IDH<sup>62</sup>, los Estados Partes tienen la obligación de realizar los mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones. Cabe señalar que el Ministerio de Salud

---

<sup>59</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Sentencia de fondo de fecha 17 de septiembre de 1997, párr. 80.

<sup>60</sup> párr. 17

<sup>61</sup> párr. 19

<sup>62</sup> En el mencionado caso Loayza Tamayo vs. Perú.

acogió todo lo señalado por el Ministerio de Justicia, por lo que procedió a realizar el pago de la indemnización a L.C.

## **b. Posición del Poder Judicial**

Recientemente, el 08 de julio de 2019, el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional resolvió en el proceso seguido por la ONG Acción de Lucha Anticorrupción “Sin Componenda” (en adelante “la ONG”) contra el Ministerio de Salud. En dicha acción de amparo la ONG solicitó que el Ministerio de Salud que deje sin efecto algunas disposiciones de la “Guía Técnica para la estandarización del procedimiento de la Atención Integral de la gestante en la Interrupción Voluntaria por Indicación Terapéutica del Embarazo menor de 22 semanas con consentimiento informado en el marco de lo dispuesto en el artículo 119 del Código Penal”.

La demanda fue interpuesta debido a que la ONG consideró que la mencionada Guía Técnica “vulnera los derechos del recién concebido como persona humana...”. La respuesta por parte del sector correspondiente no se hizo esperar sosteniendo, entre otros argumentos, que “el ‘Protocolo del aborto terapéutico’ fue una de las medidas adoptadas por el Estado Peruano en base a dictámenes de Comités Internacionales, que recomendaron revisar la legislación con miras a establecer un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico, en condiciones que protejan la salud física y mental de las mujeres”<sup>63</sup>.

El Juzgado a cargo, entre sus argumentos, descartó que el Estado peruano pueda invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado, bajo la lectura en conjunto de los artículos 27 y 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>64</sup>. Es importante señalar que el Juzgado hizo bien en citar el mencionado artículo 27, pues se refiere a la observancia de los tratados frente al derecho interno. No obstante, el artículo 53 no fue el adecuado en tanto que las normas de *jus cogens* no son materia de importancia en esta discusión.

Asimismo, el Juzgado señaló que la decisión final de las comisiones de las Naciones Unidas sobre una comunicación individual, es decir los Dictámenes del Comité CEDAW,

---

<sup>63</sup> PRIMER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONALDE LIMA. Acción de Amparo recaído en el expediente N° 31583-2014-0-1801-JR-CI-01, p. 3. Enlace: <http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/Sentencia-a-favor-del-Protocolo-Aborto-Terapeutico.pdf>

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 16.

“exige una obligación de los Estados frente a la determinación de la vulneración de los derechos humanos de reparar los daños producidos”<sup>65</sup>. Por lo que, al ser el Perú Estado Parte del Protocolo Facultativo del Comité, ha reconocido la competencia del Comité sobre la determinación de violación o no de la Convención.

En la misma línea de lo señalado por el Ministerio de Justicia, el Juzgado Especializado concluyó afirmando que las Comisiones de las Naciones Unidas, incluido el Comité CEDAW, constituyen un órgano cuasi jurisdiccional. Dicha naturaleza, según el Juzgado, generaría vinculatoriedad directa de las recomendaciones en el ordenamiento interno y por supuesto en las autoridades del Estado, quienes tienen el deber de respetar y proteger los derechos fundamentales<sup>66</sup>.

### **c. Posición Personal**

El inciso 4 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención, establece uno de los deberes del Estado Parte respecto de dicho tratado de protección de derechos humanos. En términos del propio Protocolo, el Estado Parte está llamado a “[dar] la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité” [énfasis de la autora].

Dicho artículo insta a los Estados Partes a considerar, tomar en cuenta y dar respuesta efectiva a las recomendaciones del Comité, es decir de recibirlas y realizar sus mejores esfuerzos para que se aplique en el ámbito interno. Por lo que, en palabras de Donna J. Sullivan<sup>67</sup> “si bien las recomendaciones del Comité no son vinculantes, conforme al derecho internacional general, los Estados Partes tienen la obligación de cumplir con ellas de buena fe”<sup>68</sup>, al derivarse de un órgano creado en virtud de un tratado de derechos humanos ratificado soberanamente por el Estado interesado.

---

<sup>65</sup> PRIMER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL DE LIMA. Op. Cit.

<sup>66</sup> Ídem. Citando al Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente 01412-2007-PA/TC (Aclaración), fundamento jurídico 11.

<sup>67</sup> Quien, en el año 2006, contribuyó con el “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” recogido en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas en el marco del Sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el que se trató el tema del adelanto de la mujer. Enlace: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10742.pdf>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>68</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. “Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, p. 66. Enlace:

En ese sentido, de acuerdo al Protocolo Facultativo, los Estados Partes tienen la obligación de dar “la debida consideración” a las recomendaciones del Comité. En ese sentido, a partir del artículo citado, no es posible deducir que las recomendaciones son por sí mismas vinculantes. Sin perjuicio de ello, de acuerdo al artículo 3 de la Convención, es importante tomar en cuenta que los Estados Partes tienen ciertamente “la obligación general de adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarle a las mujeres el ejercicio y el goce de los derechos humanos (...)”<sup>69</sup>.

Sin embargo, es importante precisar que dicha obligación no deviene jurídicamente de las recomendaciones adoptadas por el Comité respecto del examen de un caso en particular, por el contrario, la obligación se genera a partir de las disposiciones del tratado primigenio, es decir de la Convención. Lo que hace el Comité a partir de las recomendaciones es fijar una dirección para que los Estados cumplan con lo establecido en la Convención. En ese sentido, considero que no es posible calificar las decisiones del Comité como vinculantes per sé.

En este punto de la discusión, es importante referirnos a la clasificación de las fuentes del derecho internacional a fin de determinar frente a qué fuente nos encontramos cuando hablamos de las recomendaciones del Comité. Las fuentes del derecho internacional son diversas, por un lado, están las fuentes principales que son aquellos “métodos de creación de las normas jurídicas internacionales (...) que tienen carácter vinculante y pueden aplicarse directamente para resolver un asunto (...)”<sup>70</sup> constituidas por ejemplo por Tratados. Respecto al tema materia de la presente investigación, la fuente principal será la Convención CEDAW, el cual es un tratado de protección de derechos humanos.

Por otro lado, están las fuentes auxiliares o subsidiarias, también llamadas de evidencia, debido a que son éstas las fuentes que “permiten verificar la existencia de una norma jurídica internacional, pero que no pueden crear una norma jurídica por sí mismas [son] como complemento de las principales”<sup>71</sup>. Entre las fuentes de evidencia se encuentra la doctrina, la cual consta de “un conjunto de opiniones vertidas por los estudiosos del

---

<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1838/convencion-cedaw-protocolo-2004.pdf>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.

<sup>69</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Op. Cit., p. 66.

<sup>70</sup> NOVAK TALAVERA, Fabián y GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Luis. “Derecho Internacional Público”. Tomo I: Introducción y fuentes. 2016, Fondo editorial PUCP, p. 71.

<sup>71</sup> Ídem.

Derecho Internacional, sobre el contenido de las normas jurídicas internacionales, [la cual busca] definir sus propósitos, alcances y limitaciones”<sup>72</sup>.

Asimismo, se debe mencionar que la doctrina es el resultado de la actividad académico-científica de los llamados publicistas, quienes son aquellos especialistas en Derecho Internacional Público, cuyas opiniones son cristalizadas por escrito en diferentes tipos de documentos<sup>73</sup>. Fabián Novak ha reconocido la existencia de doctrina que comprende no solo opiniones personales sino trabajos colectivos de órganos encargados del desarrollo progresivo del Derecho Internacional<sup>74</sup>.

Ante lo señalado, debemos recordar algunas características propias del Comité CEDAW. Éste órgano creado en virtud de un tratado de derechos humanos está compuesto por 23 **expertos** en materia de derechos de la mujer independientes del Estado del cual provienen. Además, advertimos que los dictámenes del Comité CEDAW contienen una carga persuasiva muy alta, correspondiente a su imparcialidad y autoridad científica<sup>75</sup>, o en este caso especializada.

La tarea del Comité consiste en dar contenido a las normas del derecho vigente, en este caso del tratado preexistente: la Convención, asimismo, examinar la comunicación remitida por un individuo y finalmente determinar si el Estado ha cumplido, o no, las obligaciones establecidas en dicho instrumento internacional de derechos humanos. El Comité no exige a los Estados Partes aplicar las recomendaciones determinadas en sus dictámenes sino que en base a la Convención determina la violación o no de las disposiciones contenidas en dicho instrumento.

Como se ha señalado anteriormente, el Comité supervisa el cumplimiento de la Convención, controla su aplicación y, de ser el caso, encamina o dirige a los Estados Partes interesados a volver al camino del cumplimiento de la Convención. El Comité, a partir de sus recomendaciones, sugiere a los Estados la realización o ejecución de acciones a través de la determinación de medidas restitutivas. Esto a fin de que la víctima regrese a la situación previa a la afectación o, en su defecto, se la repare.

---

<sup>72</sup> NOVAK TALAVERA, Fabián y GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Luis. Op. Cit., p. 497.

<sup>73</sup> Ibidem., p. 498.

<sup>74</sup> Ibidem., p. 500.

<sup>75</sup> Ibidem., p. 501.

El Comité, a través de sus dictámenes, explica y llena de contenido las disposiciones ya existentes en la Convención. Señala el motivo por el cual una situación o un conjunto de hechos en particular no estarían enmarcados en las disposiciones de la Convención y, como consecuencia lógica, estaría afectando la correcta aplicación y reconocimiento de derechos humanos determinados en dicho instrumento. En otras palabras, las decisiones del Comité tienen alcance de *iure conditio* o de *lege lata*<sup>76</sup>, esto quiere decir que las a partir de dichas decisiones, el Comité realiza el desarrollo de un derecho existente, por lo que nos encontramos frente a uno de los diversos alcances de la doctrina<sup>77</sup>.

Po lo señalado, concluyo que la función de los dictámenes del Comité y, en particular, de sus recomendaciones es la de “ayudar a crear opinión que pueda influir en la conducta de los Estados e indirectamente, en las modificaciones futuras del derecho actual”<sup>78</sup>. Asimismo, no es posible afirmar la vinculatoriedad de las recomendaciones del Comité, sino más bien que son un tipo de doctrina del derecho internacional público, la cual constituye un instrumento a través del cual se precisa el contenido y alcance de las disposiciones de la Convención. Las recomendaciones deberán guiar el actuar de los Estados Partes interesados a fin de que logren el cumplimiento efectivo de sus obligaciones derivadas de la Convención.

Es teniendo en cuenta lo señalado, que los Estados Partes y, en particular, el Estado peruano tiene la misión de elaborar su normativa partiendo de la coherencia del sentido y naturaleza del dictamen y de sus recomendaciones. Si continúa existiendo confusión en el ámbito interno, es probable que sigan existiendo casos de no implementación o implementación parcial de las recomendaciones al el Estado mismo no estar seguro del campo en el que se debe desenvolver.

La seguridad jurídica del propio Estado, va a devenir en el mayor porcentaje de implementación de las recomendaciones del Comité debido a que, si bien no son en sí vinculantes, existe clara presión política no cumplir con las obligaciones derivadas de un tratado de derechos humanos. Hay que tener en cuenta que los mayores afectados en una situación como es, sin lugar a dudas, la propia víctima que, al seguir sin encontrar reparación, podría verse revictimizada por su propio Estado.

---

<sup>76</sup> Iure Conditio: De derecho existente. Lege lata: Según la ley propuesta.

<sup>77</sup> NOVAK TALAVERA, Fabián y GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Luis. Op. Cit., p. 497.

<sup>78</sup> Ibidem., 503.



## 5. Conclusiones

Las conclusiones arribadas a partir del análisis realizado en esta publicación son las siguientes:

- i. Las recomendaciones son sugerencias del Comité CEDAW basadas en el examen de las comunicaciones individuales y de las respuestas de los Estados Partes interesados. Dichas recomendaciones son adoptadas a fin de que el Estado demandado vuelva a la correcta aplicación de la Convención y puede ser de dos tipos: las que tienen un fin restitutivo directo para la víctima y las de carácter colectivo y que benefician a toda la sociedad.
- ii. Son dos los problemas prácticos que limitan la efectiva aplicación de las recomendaciones del Comité CEDAW: no existe seguridad sobre quién ejecuta las recomendaciones en el ámbito interno del Estado Parte interesado y no hay criterios claros que determinen cómo es que operará el sistema de seguimiento de cumplimiento de las recomendaciones del Comité.
- iii. El camino que han tenido que atravesar las víctimas del caso L.C. contra el Perú para la aplicación parcial de las recomendaciones, ha sido arduo debido a las complicaciones que genera tener una normativa difusa respecto a la aplicación de las mismas. Además de la poca claridad que existe para el propio Estado sobre el tratamiento que debería darle a dichas recomendaciones en el ámbito interno.
- iv. A raíz del caso L.C., el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud y el Poder Judicial han tomado posición respecto a la consecuencia jurídica de las recomendaciones. Dichas entidades, argumentaron que el Estado peruano debía considerar las recomendaciones como de obligatorio cumplimiento y, por tanto, tiene la obligación de ejecutarlas.
- v. Las recomendaciones son opiniones autorizadas las cuales explican, dotan de contenido y determinan el verdadero sentido del alcance de las normas o las limitaciones de la misma. Es pues, un tipo de doctrina.
- vi. No coincido con la posición del MINJUSDH, MINSA ni del Poder Judicial, considero que las recomendaciones adoptadas por el Comité CEDAW no son vinculantes *per se*. Las recomendaciones son una construcción argumentativa que llenan de contenido lo que está en el tratado primigenio. Es decir, lo que es vinculante es la Convención, más no las recomendaciones.

A modo de reflexión final, cabe señalar que si bien el Estado peruano, con ánimos de proteger los derechos de la mujer, entiende que las recomendaciones son vinculantes per sé, considero que ello no tiene un sustento jurídico plausible. Sostengo que realizando el análisis jurídico correcto se puede llegar, de igual manera, a la conclusión de que el Estado debe cumplir dichas recomendaciones pero no a partir de ellas mismas sino a partir del tratado primigenio.

No obstante, celebro el impulso que ha tenido el Perú de afirmar y sostener la obligatoriedad de las recomendaciones, cuyo objeto es reparar a las víctimas y evitar que la misma situación vuelva a ocurrir. Ojalá que más estados se sumen a esta misión y logren afirmar su intención de cumplir, tal cual lo ha hecho el Estado peruano en el caso L.C.



## 6. Bibliografía

ABRIL STOFFELS, Ruth

- 2015 “El Comité de la CEDAW ante las comunicaciones individuales: requisitos de admisión y medidas provisionales”. En la Revista Electrónica de Estudios Internacionales de la Universidad CEU-Cardenal Herrera, Alfara del Patriarca. Fecha de publicación 6 de diciembre de 2015. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.  
<http://www.reei.org/index.php/revista/num30/notas/comite-cedaw-ante-comunicaciones-individuales-requisitos-admision-medidas-provisionales>. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

ALVAREZ ALVAREZ, Brenda Ibette.

- 2018 “L. C. vs. Perú: la batalla de una niña por acceder a la justicia reproductiva”. En “L.C. vs. Perú Memoria del litigio. La disputa jurídica por el derecho al acceso al aborto legal de las niñas víctimas de violación sexual”. PROMSEX. Lima, 2018. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.  
<https://promsex.org/wp-content/uploads/2018/11/MemoriaLC.pdf>

CENTRO DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS - PROMSEX

- 2018 “L. C. vs. Perú. Memoria del litigio la disputa jurídica por el derecho al acceso al aborto legal de las niñas víctimas de violación sexual”. PROMSEX. Lima, 2018. Fecha de consulta: 27 de abril de 2019.  
<http://promsex.org/wp-content/uploads/2018/11/MemoriaLC.pdf>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL.

- 2005 “Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre países de América Latina y el Caribe (1982-2005)”. PROMSEX. Lima, 2018.  
<https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27403/Compilacion%20CEDAW.pdf>.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

- 2014 Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú (2014), párr. 35. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019  
<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/01/CEDAW-Peru1.pdf>, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 1997 Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo).  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf)

DIARIO PERU 21

- 2018 “Ministro de Justicia ofreció disculpas a menor por negarle aborto terapéutico tras violación”. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.  
<https://peru21.pe/lima/ministro-justicia-ofrecio-disculpas-menor-negarle-aborto-terapeutico-adolescencia-446357-noticia/>
- FERNÁNDEZ, Jäckeline y AMNISTÍA INTERNACIONAL  
2018 “Protección de los derechos de la mujer: Protocolo Facultativo CEDAW”. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.  
<https://www.amnistia.org/ve/blog/2018/04/5683/proteccion-de-los-derechos-de-la-mujer-protocolo-facultativo-cedaw>
- FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM) REGIÓN ANDINA  
2006 “CEDAW en 10 minutos”. México D.F., 2006. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.  
[http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/cedaw\\_10\\_minutos.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/cedaw_10_minutos.pdf)
- FUNDACIÓN ACCIÓN PRO DERECHOS HUMANOS  
s/f “Herramientas para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de Naciones Unidas”. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.  
<https://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteEliminacionDiscriminacionContraMujer-CEDAW.htm>
- GONZÁLES, Aída.  
2002 “El Comité de la Convención CEDAW: un órgano de supervisión y seguimiento”. Ponencia presentada en el III Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 28 octubre a 31 de noviembre del 2002. Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019.  
[https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/4\\_Otros/2.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/4_Otros/2.pdf)
- GUERRERO VÁSQUEZ, ROSSINA  
2018 “L. C. vs. Perú: La salud mental y el aborto terapéutico”. En “L.C. vs. Perú Memoria del litigio. La disputa jurídica por el derecho al acceso al aborto legal de las niñas víctimas de violación sexual”. PROMSEX. Lima, 2018. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.  
<https://promsex.org/wp-content/uploads/2018/11/MemoriaLC.pdf>
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
2004 “Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. 2 ed. – San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2019.  
<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1838/convencion-cedaw-protocolof-2004.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

- 2015 “Informe N° 07-2015-JUS-DGDH-DAIPAN-RAR, opinión técnica sobre el nivel de vinculatoriedad para el Estado peruano de las recomendaciones de los comités de Naciones Unidas en relación a comunicaciones individuales”. De fecha 06 de marzo de 2015.

NACIONES UNIDAS – MUJERES, MÉXICO

- s/f “Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)”. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019.  
<https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw#view>

NOVAK TALAVERA, Fabián y GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Luis

- 2016 “Derecho Internacional Público”. Tomo I: Introducción y fuentes. Fondo Editorial PUCP.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

- s/f “ACNUDH Perú”. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019.  
<https://acnudh.org/peru/>
- s/f “Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Miembros”. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019.  
<https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Membership.aspx>

PRIMER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL DE LIMA

- 2019 Acción de Amparo recaído en el expediente N° 31583-2014-0-1801-JR-CI-01, de fecha 08 de julio de 2019. Siendo el demandado el Procurador Público del Ministerio de Salud y el Ministerio de Salud; y el demandante la ONG Acción de Lucha Anticorrupción Sin Componenda.  
<http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/Sentencia-a-favor-del-Protocolo-Aborto-Terapeutico.pdf>

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO, UNIFEM, PNUD.

- 2008 “Manual: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo CEDAW”. 4° Ed, México: 2008. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.  
<https://www.te.gob.mx/transparencia/media/files/c2c3a9e4e13b788.pdf>

**Instrumentos internacionales utilizados:**

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

- Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

